

0-794155

На правах рукописи

Ромашкин Алексей Владимирович

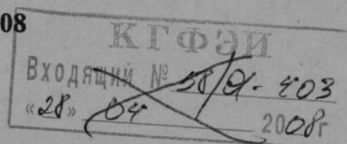
**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАХОВОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: МИРОВОЙ ОПЫТ И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В  
РОССИИ**

Специальность 08.00.10 — Финансы, денежное обращение и кредит

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва — 2008



*Ромашкин*

Диссертация выполнена в Научно-исследовательском финансовом институте Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации»

Научный руководитель:

кандидат экономических наук  
Савинский Сергей Петрович

Официальные оппоненты:

доктор экономических наук,  
профессор  
Архипов Александр Петрович

кандидат экономических наук  
Краснова Ирина Анатольевна

Ведущая организация:

Московская академия  
государственного и муниципального  
управления

Защита состоится 22 мая 2008 г. в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 226.001.01 при ФГОУ ВПО «Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации» по адресу: 101990, г. Москва, Малый Златоустинский переулок, дом 7, строение 1, ауд. 318.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

лова

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000715287

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

### Актуальность темы исследования.

На страховом рынке России в последние годы происходят существенные количественные и качественные изменения. Поступления страховых взносов за 2000 – 2006 гг. возросли со 171 до 602,1 млрд. руб., т.е. в 3,5 раза. Однако годовые темпы прироста взносов были неравномерны: если в 2001 г. он составил 61,8 %, то в 2004 г. всего 9,1 %, 2005 г. – 4,3 % и лишь в 2006 г. – вновь выросли до 122,7 %.<sup>1</sup>

Как ни парадоксально, но резко пониженные темпы прироста можно рассматривать как положительный фактор, так как его главной причиной стала деятельность органов страхового надзора и налоговых органов по преодолению широкой практики использования схем «страхования жизни», позволявшим предприятиям уводить из-под налогообложения значительные выплаты работникам (страховые выплаты вместо зарплаты).

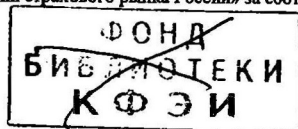
Снижение поступлений взносов по страхованию жизни перекрывалось развитием добровольного страхования имущества, а также расширением операций обязательного страхования, прежде всего за счет введения обязательного страхования автогражданской ответственности (ОСАГО).

Динамика числа действующих страховых компаний в 2000 – 2003 гг. характеризовалась их ростом (с 1271 до 1436), а в последующем снижением: до 1280 на начало 2005 года, 1075 к 2006 г. и 918 компаний на 1 января 2007 г. Вместе с тем, возрос совокупный уставный капитал всех страховых компаний: со 134,5 млрд. руб. на начало 2005 г. до 143,1 млрд. руб. к 2006 году.<sup>2</sup> Однако капитализация российских страховщиков еще очень сильно отстает от показателей ведущих стран.

В условиях реализации административной реформы произошли изменения в системе государственного регулирования страховой деятельности: право-

<sup>1</sup> Доклады Федеральной службы страхового надзора «О развитии страхового рынка России» за соответствующие годы.

<sup>2</sup> Там же.



устанавливающая функция возложена на Министерство финансов Российской Федерации, а контрольная – на созданную Федеральную службу страхового надзора (ФССН).

Такое разделение функций органов, регулирующих страховое дело, не соответствует преобладающим тенденциям международной практики. По мнению многих специалистов страхового рынка, неоднократно реформировавшаяся система страхового надзора выполняла в основном задачи организационно-технического характера. Изменения, осуществленные в процессе административной реформы, решили лишь часть назревших проблем. Поэтому важно проанализировать результативность сложившейся системы регулирования страховой деятельности с учетом опыта ведущих промышленно-развитых стран и национальных традиций России.

Глобализация мировой экономики, наличие межгосударственных обязательств и перспективы присоединения России к ВТО делают вопросы регулирования финансовых рынков, в т.ч. страхового, одними из приоритетных. При этом главные задачи государственного регулирования заключаются в защите интересов страхователей и экономических интересов нашей страны в целом. Такая направленность регулирования должна относиться как к первичному (прямому) страхованию, так и к перестрахованию.

Названные задачи развития страхования будут, по мнению диссертанта, более успешно решаться в организационно-правовой взаимосвязке с развитием других рынков финансовых услуг. Оправдана постепенная передача ряда функций государственных органов в сферу деятельности саморегулирующихся организаций.

Исследование состояния страхования за рубежом в российской экономической литературе началось с выходом монографий К.К. Гуна, В.К. Райхера, Е.Ф. Жукова и Е.С. Хесина. Научная и практическая значимость изучения мирового опыта в условиях углубления интеграционных отношений в страхова-



нии обусловило появление фундаментальных работ К.Е. Турбиной и Н.Г. Адамчук, ряда других изданий и многочисленных статей в периодической печати.

Вместе с тем, в названных публикациях главный акцент делается на состоянии национальных страховых рынков и в меньшей мере анализируется механизм государственного регулирования развития страхования, который характеризуется во многих странах большой спецификой и в значительной степени предопределяет направления развития страхового рынка (включая перестрахование).

Важность рассмотрения состояния и перспектив государственного регулирования страховой деятельности в России с учетом накопленного отечественного и мирового опыта определили актуальность данного исследования.

### **Цель и задачи исследования.**

Целью исследования явился сравнительный анализ содержания и организации государственного регулирования страховой деятельности в России, промышленно-развитых странах, государствах СНГ и КНР для выработки и обоснования мер по совершенствованию системы регулирования развития российского страхового рынка и повышению эффективности страхового надзора за деятельностью страховых (перестраховочных) организаций.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих задач:

- показать объективную необходимость и сущность государственного регулирования страхового дела, его основные направления и методы, обеспечивающие сочетание интересов страхователей, государства и страховых компаний;
- выявить общие преобладающие тенденции развития систем регулирования на мировом страховом рынке, а также особенности государственного регулирования в отдельных странах, их обоснованность состоянием страхового дела;

- раскрыть предпосылки принципиального сближения подходов в осуществлении страхового надзора в России с основными общемировыми тенденциями;

- изучить международный опыт организации интегрированного надзора за развитием различных финансовых рынков, включая страховой, обосновать возможность использования этого опыта в условиях современной России, определить функции такого единого регулятора в современных условиях;

- обосновать возможность и необходимость совершенствования методов государственного регулирования страховой деятельности в России в связи с перспективами повышения роли страхования в социально-экономическом развитии страны и интеграции национального и мирового страховых рынков.

#### **Объект и предмет исследования.**

Объектом исследования стала система становления и развития регулирования страховых рынков промышленно-развитых стран мира и стран с переходной экономикой в их сопоставлении с состоянием и проблемами госрегулирования страховой деятельности в России в целях его дальнейшего совершенствования с учетом мирового опыта.

Предмет исследования: принципиальные подходы к государственному регулированию и страховому надзору, структурные преобразования в системах государственного контроля за деятельностью страховых компаний. Особое внимание уделено тенденциям сближения во многих странах содержания и организации страхового надзора и регулирования развития страховых рынков.

#### **Методологическая и теоретическая основа исследования.**

Методологической базой работы послужили приемы диалектической логики, системного анализа и синтеза. В качестве инструментария применялись методы сравнений и оценок, рассматривались взаимосвязи между изменениями, происходящими на страховом рынке и изменениями в государственном регулировании и надзоре.

В своем исследовании диссертант опирался на монографии, учебники и публикации в периодической печати ведущих российских ученых и специалистов-практиков А.П. Архипова, В.Ю. Балакиревой, В.Б. Гомелли, А.Н. Зубца, Е.В. Коломина, И.Б. Котлобовского, И.В. Ломакина-Румянцева, Л.А. Орланюк – Малицкой, Л.И. Рейтмана, В.В. Шахова, Р.Т. Юлдашева и других авторов, рассматривавших экономические и правовые вопросы российского страхования, а также названные выше публикации по зарубежным страховым рынкам.

При подготовке диссертации использованы действующая нормативно-правовая база, материалы периодических изданий, доклады и выступления специалистов страховой отрасли и других финансовых рынков на форумах и семинарах, публикации электронных изданий.

Диссертационная работа выполнена в соответствии с Паспортом специальностей ВАК: п.6.3. специальности 08.00.10 Финансы, денежное обращение и кредит.

### **Информационная база.**

Информационную базу составили отечественные и иностранные нормативные и законодательные акты по теме исследования, данные российской и зарубежной статистики, аналитические расчеты других исследователей.

### **Положения, выносимые на защиту.**

Выносимые на защиту положения заключаются в определении и обосновании направлений развития и совершенствования государственного регулирования страхового дела России в системе финансовых рынков, с позиций необходимости укрепления его устойчивости и повышения эффективности с учетом накопленного отечественного и международного опыта.

### **Научная новизна работы.**

Результаты исследования, выражающие его новизну, состоят в следующем:

- дано авторское развернутое определение содержания государственного регулирования развития страхового дела как сферы финансовых услуг по

защите интересов физических и юридических лиц за счет специально создаваемых денежных фондов, раскрыто содержание экономического и правового регулирования деятельности страховых компаний, осуществления надзора за их инвестиционными операциями, а также государственного участия в капитале страховых организаций и финансирования (субсидирования) отдельных видов страхования;

- на основе обобщения исторических и современных тенденций государственного регулирования в практике промышленно-развитых стран, выявлено переплетение деятельности страховых компаний и других институтов, формирование финансовых конгломератов, что обуславливает сближение требований по регулированию различных финансовых рынков;

- показана неоднозначность процессов развития страховых рынков и их регулирования в странах с переходной экономикой, характеризующихся как большой ролью государственных страховых компаний и ограничением доступа на внутренний рынок зарубежных страховщиков в одних странах (КНР и Белоруссия), так и либерализацией национальных рынков в других государствах (Казахстан и Украина);

- исходя из отечественного и мирового опыта, определена главная направленность перспектив государственного регулирования страховой деятельности – усиление защиты интересов страхователей, создание им гарантий возмещения вреда (ущерба) путем формирования компенсационных фондов на случай банкротства страховых организаций, разработка механизма раннего предупреждения возможных банкротств, а также обязательной передачи портфеля таких страховщиков в управление надежных компаний;

- обоснована необходимость регулирования перестрахования, включающая определение размера минимального собственного удержания компании-страховщика, введение предела перестрахования в одной компании (национальной или зарубежной) и в компаниях одной страны, создание в перспективе мощной общенациональной перестраховочной акционерной компании с

возможным участием государства при обязательном перестраховании у нее части риска;

- доказана целесообразность обеспечения регулирования развития страхового рынка в тесной увязке с регулированием сферы иных финансовых структур – инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, рынков ценных бумаг, а в дальнейшем и банковских учреждений – посредством создания единого регулятора финансово-кредитного рынка (мегарегулятора) в системе органов государственного управления.

### **Практическая значимость работы.**

Проведенные исследования позволили сформировать рекомендации по изменению организации государственного надзора за страховой деятельностью по решению вопросов, касающихся совершенствования страхового законодательства и развития системы страхования и перестрахования. Результаты настоящего исследования ориентированы на применение органами государственной законодательной и исполнительной власти в процессе законотворческой деятельности, разработки проектов нормативных актов.

Выводы исследования могут быть использованы в преподавании курсов «Страхование» и «Перестрахование».

### **Апробация и внедрение результатов исследования.**

Содержание исследования докладывалось на заседании Отдела страхования Научно-исследовательского финансового института Академии бюджета и казначейства Министерства финансов РФ, отдельные его положения отдел включил в научный отчет, представленный Департаменту финансовой политики Минфина России «Анализ реализации положений Концепции развития страхования в Российской Федерации, подготовка предложений по структуре и содержанию Стратегии развития страхования в Российской Федерации на 2007-2012 годы».

Результаты исследования использованы Департаментом финансовой политики Министерства финансов РФ при подготовке предложений по совершен-

ствованию системы государственного регулирования страховой деятельности, изучении состояния и перспектив развития страхового дела в зарубежных странах с последующим использованием международного опыта в подготовке проектов нормативных документов о правовой регламентации страховых отношений в России.

Основные положения диссертации отражены в трех опубликованных работах общим объемом 1,2 п.л. (все работы опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК РФ по специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит»).

**Структура диссертационной работы** обусловлена логикой, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка, общим объемом 177 стр.

#### **Содержание работы.**

##### **Введение.**

**Глава 1. Предпосылки и основные направления государственного регулирования в международной системе страхования.**

1.1. Объективная необходимость и сущность регулирования страховой деятельности в промышленно-развитых странах.

1.2. Тенденции сближения подходов к государственному регулированию страховой деятельности на мировом рынке.

1.3. Особенности регулирования и надзора в страховой системе КНР и стран СНГ.

##### **Глава 2. Развитие регулирования страховой деятельности в России.**

2.1. Переход от государственной страховой монополии к рыночному развитию страхования.

2.2. Развитие системы страхового надзора.

2.3. Общие черты и различия развития страхового рынка России от международной практики.

### **Глава 3. Направления совершенствования государственного регулирования страхового рынка России.**

3.1. Основные требования к государственному регулированию страхового рынка.

3.2. Общие подходы к регулированию финансовых рынков и проблемы единого финансового мегарегулятора.

3.3. Использование международного опыта интегрированного финансового надзора и регулирования в Российской Федерации.

**Заключение.**

**Библиографический список.**

## **II. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ.**

В соответствии с поставленными задачами исследование сосредоточено на трех направлениях.

**Первое направление** включает исследование структуры мирового страхового рынка, предпосылок и основных направлений государственного регулирования в международной системе страхования.

Системы регулирования страхования в различных странах мира характеризуются целым рядом особенностей. Нет единых и универсальных регулирующих принципов и процедур. Выбранные методы во многом зависят от политических, экономических и социальных предпочтений правительства. В основе регулирования, как правило, лежат следующие предпосылки:

- экономический контроль, предусматривающий четкие гарантии правильного финансирования и управления страховыми компаниями;
- финансовая политика государства, поощряющая накопление капитала с целью дальнейшего инвестирования и побуждающая население к приобретению страховых услуг, что уменьшает финансовую ответственность правительства по защите от различных рисков;



- «благоразумный контроль», предписывающий страховщикам предоставление развернутой отчетности о своем финансово-экономическом состоянии и соблюдение стандартов деятельности (честность, компетентность и устойчивое финансовое положение);
- информирование и защита потребителя с тем, чтобы клиенты могли адекватно оценивать возможности отдельных компаний и выбирать нужные страховые продукты, отдавая предпочтение тем, чье содержание наилучшим образом соответствует их потребностям;
- наличие конкурентной среды, позволяющее предотвратить злоупотребления монопольным положением со стороны отдельных крупных страховщиков.

О значении регулирования страхового рынка свидетельствуют огромные объемы аккумулируемых средств и их доля на мировом рынке.

Таблица 1<sup>3</sup>

### Структура мирового страхового рынка

Крупнейшие национальные страховые рынки					
Страна	Объем премий в 2005 г. в млн. долл.	Доля на мировом рынке в 2005 г. (в %)	Страна	Объем премий в 2005 г. в млн. долл.	Доля на мировом рынке в 2005 г. (в %)
США	1 142 912	33,36	Испания	60 275	1,76
Япония	476 481	13,91	Китай	60 131	1,76
Великобритания	300 241	8,76	Дания	20 935	0,61
Франция	222 220	6,49	Австрия	18 897	0,55
Германия	197 251	5,76	Финляндия	17 695	0,52
Италия	139 194	4,06	Россия	17 521	0,51
Канада	78 723	2,30	Португалия	16 692	0,49
Нидерланды	61 073	1,78	Украина	2 468	0,07

<sup>3</sup> Данные Федеральной службы страхового надзора

Государственное регулирование страховой деятельности в целом предполагает: формирование законодательной базы (включая подзаконные акты), определяющей деятельность субъектов страхового дела и их взаимоотношения со страхователями, осуществление страхового надзора, включающего регистрацию страховщиков, лицензирование страховой деятельности и контроль за его результатами.

Именно законодательство определяет общие принципы организации страховой деятельности, порядок осуществления страховых операций, требования к субъектам страховой деятельности, формы организации государственного регулирования страхования.

Для выполнения своих функций государство использует как прямые методы государственного воздействия, так и косвенные. Различие между этими методами заключается в предмете регулирования. Мерами косвенного воздействия государства на страховой рынок являются, в частности, экономические регуляторы, целью которых является сохранность и эффективное размещение денежных накоплений. Прямое регулирование деятельности страховых организаций базируется, прежде всего, на нормативном методе регулирования посредством разработки и установления научно-обоснованных правил, норм, обязательных экономических нормативов деятельности страховщиков, а также налоговой политики.

В работе рассматриваются лишь методы прямого государственного регулирования, так как именно они воздействуют на страхование непосредственным образом и отражают экономическую политику государства.

По отношению к страховой деятельности в настоящее время общепринятые формы прямого государственного регулирования представляются специалистами в следующем виде: страховой надзор, лицензирование (квотирование), обязательное страхование, налогообложение, контроль за платежеспособностью, контроль за инвестиционной деятельностью, контроль за ценообразованием, государственное предпринимательство, государственное финанси-

ние, антимонопольное регулирование, государственное программирование, государственное планирование и прогнозирование.<sup>4</sup>

В диссертации показано, что названный набор форм нуждается в корректировке. Ведь содержание страхового надзора включает и лицензирование, и все формы контроля. Но при этом платежеспособность и инвестиционная деятельность страховых компаний является, прежде всего, объектом нормативно-правового регулирования, а уже потом контролируется выполнение предписаний. Основой платежеспособности служит установление минимальных требований к уставному капиталу страховщиков и перестраховщиков.

К государственному регулированию следует относить не только введение обязательного страхования, но и законодательное принуждение к заключению договоров страхования, которые не являются по существу обязательными.

Что касается налогообложения, то оно имеет первостепенное значение по отношению к уплате взносов страхователями и получению ими страховых выплат.

Поэтому основные формы прямого административного государственного регулирования страховой деятельности можно представить в следующем виде:

- формирование законодательной и нормативно-правовой базы в виде подзаконных (ведомственных) нормативных актов;
- обеспечение четкого последовательного применения требований законодательных и нормативных актов; контроль за деятельностью страховых компаний, применение по результатам деятельности санкций (приостановление, отзыв лицензии);
- государственное финансовое участие в проведении страхования, в частности: государство как учредитель страховых и перестраховочных компаний; государство как владелец определенного пакета акций;

<sup>4</sup> Насырова Г.А. Формы и инструменты государственного регулирования страховой деятельности // Страховое дело. – 2003. – № 8. – С.45

- обеспечение государством необходимых мер по развитию добросовестной конкуренции на страховом рынке, недопущение монополизма каких-либо страховщиков, преодоление практики предоставления преимуществ отдельным страховым компаниям со стороны ведомств и региональных органов власти;
- государственное планирование и программирование развития страхования: выработка соответствующих программных документов, таких как Основные направления развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998-2000 годах (1998 г.), Концепция развития страхования в Российской Федерации (2002 г.).<sup>5</sup>

Несмотря на активно продолжающиеся интеграционные процессы, различные государства продолжают сохранять собственные сложившиеся принципы государственного регулирования страховой деятельности. Это обусловлено как особенностями структуры государственного управления, так и степенью развития страхового рынка конкретной страны.

Одним из принципиальных различий выступает децентрализованное или централизованное регулирование страховой деятельности.

Первое характерно для США, где страховой надзор еще в 40-х годах прошлого столетия был рассредоточен по штатам, которые принимают собственные страховые законы и кодексы.<sup>6</sup>

В остальных странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) осуществление страхового надзора является компетенцией центральной исполнительной власти (чаще всего Министерства финансов или Министерства экономики).<sup>7</sup>

<sup>5</sup> В связи с изложенным выше представляется неправомерным (или, по крайней мере, преждевременным) положение Концепции развития страхования в Российской Федерации от 25.09.2002 об исключении государственного участия в уставных капиталах страховщиков.

<sup>6</sup> Жуков Е.Ф. Страховые монополии в экономике США. – М.: Наука, 1971. – 160-161 с.

<sup>7</sup> Адамчук Н.Г. Мировой страховой рынок на пути к глобализации. – М.: РОССПЭН, 2004. – 13 с.

Регулирующая роль государственного органа по страховому надзору предусматривает выполнение в основном трех функций, с помощью которых обеспечивается надежная защита страхователей:

1. Регистрация тех, кто осуществляет действия, связанные с заключением договоров страхования, — главная функция органа по страховому надзору. В ходе регистрации выясняются профессиональная пригодность страховщика, его финансовое положение. Западная практика обычно требует представления рекомендательного письма от какого-либо известного лица в финансово-кредитной сфере. Не получив официального признания, страховое общество не может функционировать.

2. Обеспечение гласности. Каждый, кто профессионально занимается страховой деятельностью, обязан опубликовать проспект, содержащий полную, правдивую и четкую информацию о финансовом положении страховщика. Принцип гласности проводится через положения законодательных актов по страховой деятельности (публичная отчетность).

Чтобы не допускать ограничения конкурентной борьбы, орган страхового надзора должен проверить, насколько достоверна представленная информация или потребовать подтверждения представленных данных аудитором. Открытость информации о финансовом положении страховщиков способствует сохранению конкурентной борьбы. В Российской Федерации данная норма пока применяется не в полной мере, хотя гласность, несомненно, расширяется.

3. Поддержание правопорядка в страховой отрасли. Орган государственного страхового надзора может начинать расследование нарушений закона, принимать административные меры в отношении тех, кто действует вопреки интересам страхователей, приостанавливать или ограничивать действие выданной лицензии, в необходимых случаях передавать дело в суд.

Лицензирование — наиболее действенная форма страхового надзора. Именно на этом этапе задаются основные правила функционирования страховых компаний, определяется их компетенция в проведении различных видов

страхования. Допускается выход на рынок лишь компаний, обеспеченных необходимым стартовым финансовым капиталом и при наличии квалифицированных руководящих работников, способных качественно предоставлять страховые услуги.

Во всех развитых странах порядок лицензирования определен достаточно подробно. При этом право выдачи лицензии относится к компетенции органа самого высшего уровня страхового надзора, т.е. министерства. В некоторых странах функция лицензирования возлагается на независимый (экспертный) административный орган.

Особое внимание органы страхового надзора уделяют вопросам перестрахования. Анализу подвергается как входящий, так и исходящий портфель рисков. При этом следует учитывать, что перестраховочными операциями занимаются как обычные страховые компании, специализирующиеся на прямых страхованиях, так и профессиональные перестраховщики.

Во многих странах лицензирование перестраховочной деятельности оформляется отдельно. В Германии, исходя из предварительно описанной стратегии работы компании в области прямого страхования, такое разрешение не требуется. В Австралии, Японии, Греции, Польше, Венгрии и ряде других стран, надзор за такими операциями практически не осуществляется. В других странах (США, Франция, Испания, Австрия, Австралия) понимается, что перестрахование является неотъемлемой частью страхового процесса и выдается единое разрешение.

Важным элементом государственного регулирования является построение тарифов, именно их уровень создает коммерческую базу страховой компании. В развитых странах больше контролируется не уровень тарифов (это проблема рынка), а применение нормативных требований к тарифам, уделяется повышенное внимание правильности расчета страховых резервов. Последнее необходимо для выработки «предупреждения» о возможном финансовом неблаго-

гополучии страховых компаний, для принятия решений об обязательной передаче портфеля таких страховщиков в управление надежных компаний.

Сложились особенности в регулировании инвестиционной деятельности. Во многих экономически развитых странах в нормативном порядке определены возможные направления размещения и инвестирования средств. При этом для различных категорий фондов и резервов установлены, как правило, различные требования, которые учитывают важность и срочность возможного востребования данных средств. Основными руководящими принципами являются: принцип разумности вложений, принцип диверсификации (с ограничениями по проценту вложения в один объект).

Анализируя опыт государственного регулирования в КНР по сравнению с российской практикой, следует отметить значительную схожесть, как истории развития, так и принципов, применяемых в процессе страхового надзора. Вместе с тем, отличием является то, что страховая отрасль представлена незначительным количеством страховых организаций. Это позволяет отслеживать результаты их деятельности, своевременно применять необходимые меры воздействия и реально контролировать национальный страховой рынок. Закон о страховании допускает вложения только в банковские депозиты и акции контролируемых государством банков и в государственные ценные бумаги. Определение других объектов инвестирования находится в компетенции высшего органа страны.

Украина первой в СНГ перешла на уровень единого централизованного регулирования финансового рынка. Функции страхового надзора за рынком страхования в Украине, наряду с другими секторами финансового рынка, с середины 2003 г. осуществляет Госкомиссия по регулированию рынков финансовых услуг.

В Республике Беларусь более других жестко ограничивается деятельность иностранных страховых компаний на национальном рынке. Предполага-



ется, что данная ситуация носит временный характер и должна рассматриваться не как отличительная черта, а как отставание от общемировых тенденций.

Отличительной чертой страхового рынка Республики Казахстан является государственное участие в страховой деятельности через создание крупных государственных страховых и перестраховочных компаний. Таким образом, создаются предпосылки косвенного влияния на развитие рынка через сравнительную конкурентность условий страхований в государственных и коммерческих предприятий. Также следует отметить последовательность Республики Казахстан в продвижении к единому регулированию финансового рынка.

Осуществление государственного страхового надзора пронизывает всю деятельность страховой компании от момента получения лицензии до момента ее ликвидации. Надзор базируется на регулярно получаемой специализированной отчетности, но не исключает возможности проверки на месте, т.е. в самой страховой компании. Все страховые компании действуют в рамках подробно регламентированной системы. Глубина регламентации определяется развитостью национального страхового рынка и постоянно совершенствуется по мере его изменения. Органы надзора не вмешиваются в оперативную деятельность страховых компаний, но имеют возможность воздействовать опосредованно на все стороны их деятельности, посредством создания регулирующих нормативных документов.

**Второе направление** включает рассмотрение и оценку развития государственного регулирования страховой деятельности в России, его взаимодействие с саморегулированием, анализ современного законодательства, выявление его неполноты и противоречий, необходимость их преодоления.

Основы формирования российского страхового рынка были заложены в Законе СССР «О кооперации» 1988 г., позволявшем создавать страховые кооперативы для проведения страхования участников кооперативных объединений. До принятия распоряжения Совета Министров РСФСР от 23 марта 1991 г. специальный порядок допуска юридических лиц к проведению страховой дея-

тельности, лицензирования страховых организаций и последующего контроля за проведением операций по страхованию в Российской Федерации отсутствовал. В соответствии с названным распоряжением Совета Министров проведение страховых операций допускалось только при условии лицензирования юридических лиц – страховых организаций. Эта функция была возложена на Министерство финансов Российской Федерации. В последующем на основании Указа Президента РФ от 10 февраля 1992 г. был создан особый федеральный орган – Государственный страховой надзор Российской Федерации, переименованный позднее в Федеральную службу России по надзору за страховой деятельностью. В августе 1996 г. в соответствии с Указом Президента РФ самостоятельный федеральный орган надзора за страховой деятельностью был ликвидирован, а его функции переданы Министерству финансов РФ.

Регламентация заключения, действия и прекращения договора страхования, а также создание и ликвидация страховщиков, страховых посредников, общие и специальные вопросы действительности сделок по страхованию, основано на следующих основных источниках права различной юридической силы: Гражданском Кодексе Российской Федерации, гл.48; Законе Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 21.07.2005) «Об организации страхового дела в Российской Федерации»; Кодексе торгового мореплавания; Федеральном Законе от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 31.12.2004) «О несостоятельности (банкротстве)» (принят ГД ФС РФ 27.09.2002). К нормативным актам, регулирующим деятельность страховых компаний, относятся также: Условия лицензирования страховой деятельности на территории Российской Федерации; Правила формирования страховых резервов по видам страхования; Положение о порядке дачи предписания, ограничения, приостановления и отзыва лицензии на осуществление страховой деятельности; Инструкция о порядке расчета нормативного соотношения активов и обязательств страховщиков; План счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности страховых организаций и инструкция по его применению; Положение о страховом пуле; Положе-

ние о государственной регистрации объединений страховщиков на территории Российской Федерации.

В соответствии с административной реформой произошло существенное изменение, заключающееся в разделении правоустанавливающей функции, которая осталась за Министерством финансов РФ, и надзорных функций, для осуществления которых создана Федеральная служба страхового надзора (ФССН).

В основе разделения функций Федеральной службы страхового надзора и Министерства финансов РФ лежит «стремление отделить контрольные функции от функций регулирования и подготовки нормативных актов. Орган страхового надзора, осуществляющий контрольные функции, не должен разрабатывать «под себя» механизмы регулирования рынка, ужесточая условия деятельности для субъектов страхового рынка».<sup>8</sup> Однако разделение правоустанавливающих и контрольных функций не является мировой практикой.

Одним из дискуссионных вопросов выступает объект лицензирования: следует ли сохранить лицензирование по видам страхования или перейти к выдаче лицензии на страховую деятельность в целом. Представляется, что в современных условиях следует сохранить лицензирование по укрупненным видам страхования (их в Законе – 23), что является важным условием контроля за деятельностью страховых компаний, особенно в части обеспечения интересов страхователей.

Госрегулирование в перспективе должно сочетаться с функционированием саморегулируемых организаций (СРО) в системе страхования (саморегулированием).

Очевидно, СРО не могут быть полностью переданы решения такие как: реализация механизмов допуска субъектов деятельности на страховой рынок; преодоление системы преференций со стороны органов власти отдельным компаниям; контроль за соблюдением участниками договорных страховых отношений принятого законодательства; защита страхователей и застрахованных

---

<sup>8</sup> Интервью с Балакиревой В.Ю. Страхование – неотъемлемая часть финансов // Финансы. – 2004. – № 11. – С. 43

лиц от невыполнения страховщиками своих обязательств по договорам страхования; недопущение навязывания гражданам договоров страхования при предоставлении тех или иных услуг.

Вместе с тем, СРО могут успешно осуществлять меры по открытости страхового рынка, обеспечить оперативный мониторинг финансовой устойчивости страховщиков и размещение ими страховых резервов, активно влиять на совершенствование страхового законодательства.

Кроме того, такие объединения страховщиков могли бы взять на себя некоторые функции, которые в принципе не присущи государству, например, недопущение банкротства страховой компании – члена СРО, выполнение в этих условиях ее обязательств перед страхователями.

Современное российское законодательство требует уточнения или пересмотра в связи с его неполнотой и, вследствие этого, возникающими противоречиями. Так, к числу проблемных законодательных актов можно отнести главу 48 «Страхование» Гражданского кодекса Российской Федерации. Приоритет его изменений состоит в том, что все другие акты должны базироваться на нем или не противоречить ему. Сохранять ряд норм кодекса в нынешнем виде и основывать на нем другое законодательство становится все сложнее. Об этом убедительно говорится профессором Коломиным Е.В.<sup>9</sup>

Кодекс дает неоднозначное решение норм, относящихся к обязательному страхованию, в частности, возможности (или невозможности) распространять его на объекты, являющиеся собственностью граждан, а также недвижимое и другое имущество, получаемое физическими лицами в аренду. Необходимо четкое законодательное установление целесообразных сфер и принципов введения обязательных видов страхования. Видимо, это потребует специального федерального закона.

В международной практике, согласно главному классификационному критерию, страховые организации разделяются на две группы: проводящие

---

<sup>9</sup> Коломин Е.В. О совершенствовании нормативно-правового обеспечения страхового дела // Финансовый эксперт. – 2004. – № 3 (12). – С.18

страхование жизни и проводящие иные виды страхования («нежизни»). В кодексе же нет понятия «страхование жизни». Поэтому какие-либо законодательные нормы, которые регулировали бы правовые отношения в этой важнейшей сфере, можно считать противоречивыми ГК РФ, что является серьезным препятствием для нормативного обеспечения развития одной из важнейших сфер страховой деятельности – страхования жизни. А реальная практика заключения договоров страхования жизни требует основательного юридического обеспечения.

Противоречащим всей мировой и предреволюционной российской практике выступает ограничение кодексом возможной сферы деятельности обществ взаимного страхования. Статьей 968 Гражданского кодекса РФ им предоставляется право проводить только имущественное страхование (включая страхование ответственности), но исключается возможность личного страхования. К сожалению, эта норма закреплена в Федеральном Законе от 29.11.2007 № 286-ФЗ «О взаимном страховании».

**Третье направление** включает рассмотрение возможностей направлений совершенствования государственного регулирования страхового рынка России, исходя из международного опыта и российской практики, которое целесообразно как в организационном аспекте, так и особенно в увязке с регулированием других финансовых рынков страны.

Глобализация мировой экономики и последовательные шаги государства по подготовке к вступлению Российской Федерации во Всемирную Торговую Организацию, несомненно, станут фактором, влияющим на перспективы развития страхового рынка. Именно поэтому рассмотрение вопросов государственного регулирования страховой деятельности должно максимально учитывать уже сложившуюся (хотя и постоянно совершенствующуюся) систему государственного регулирования западных стран, опыт Китайской Народной Республики и стран СНГ, в том числе и негативные последствия тех или иных преобразований.

## Показатели рынка страховой отрасли в России

Важнейшие показатели страховой отрасли в 2000 – 2006 гг. (млрд. руб.)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Страховые взносы по всем видам страхования	171,0	276,6	300,04	432,4	471,6	490,6	602,1
Страховые выплаты по всем видам страхования	119,8	171,8	231,6	284,5	307,6	274,5	345,2
Доля страхования в ВВП, %	-	3,33	3,05	3,38	2,81	2,3	2,26

С нашей точки зрения, до определенного времени шаги правительства по усилению регулирования страхового рынка носили декларативный характер, и только увеличение объема рынка и необходимость учета тенденций глобализации мировой экономики в целом и страхового рынка в частности, привели к тому, что принимаемые документы стали более конкретными.

Повышение роли нынешней службы страхового надзора, совершенствование методов его работы следует рассматривать как предпосылку формирования единого регулятора всего рынка финансовых услуг.<sup>11</sup>

Споры о целесообразности создания единого мегарегулятора финансового рынка в экономических кругах России идут с 1999 г. Решение о создании Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) не остановило дискуссий. Более того, придание ей в 2004 г. нового статуса – органа исполнительной власти, находящегося в ведении Правительства РФ, придало прошлой дискуссии новый импульс с дополнительными аргументами. Так, в феврале 2006 г., на заседании Правительства РФ положение о создании мегарегулятора стало предметом главной дискуссии при рассмотрении стратегии развития финансового рынка 2006-2008 гг.<sup>12</sup> Создание мегарегулятора предполагает включение в сферу его ведения и страхового рынка. Под мегарегулятором (греч. *megas* –

<sup>10</sup> Данные Федеральной службы страхового надзора

<sup>11</sup> Рассмотрение такой перспективы диссертантом было определено при обосновании темы диссертационного исследования на Ученом Совете НИФИ в феврале 2003 года.

<sup>12</sup> <http://www.rbcdaily.ru/index1.shtml>

большой) понимается создание единого органа по регулированию финансово-кредитных отношений на рынках ценных бумаг, банковских услуг, страхования.

Формирование мегарегулятора представляется условием будущей стабильности. В одном из интервью на вопрос о целях создания единого регулятора российского финансового рынка руководитель Федеральной службы по финансовым рынкам О.В. Выюгин ответил: «Для успешного развития рынка чрезвычайно важно иметь профессионально поставленное регулирование и объективный надзор и контроль, осуществляемые квалифицированными специалистами. Когда все участники рынка убеждены, что регулятор действует исключительно в интересах рынка, эффективно защищая права инвесторов, тогда выше доверие, больше инвесторов и инвестиций, быстрее развитие институтов рынка...»<sup>13</sup>. Но при этом он рассматривает названный орган по существу как саморегулируемую организацию, с чем трудно согласиться.

Среди доводов против создания мегарегулятора встречается ссылка на то, что в западной практике такой орган появляется в условиях сложного финансового рынка, т.е. когда однотипные финансовые продукты создаются в различных финансовых секторах.

Западные мегарегуляторы используются также для контроля финансовых групп, реально присутствующих в различных финансовых секторах. Те, кто ставит под сомнение необходимость мегарегулятора, утверждают, что число таких групп в нашей стране еще не столь значительно, чтобы уже сегодня беспокоиться по поводу возможных последствий этого. Но тенденция существует и проблема, несомненно, проявится рано или поздно.

Одним из неперенных условий формирования единого финансового мегарегулятора представляется его постепенность. Первоначально должен создаваться совещательный орган из представителей всех существующих регуляторов

---

<sup>13</sup> [http://www.fcsn.ru/document.asp?ob\\_no=18591&](http://www.fcsn.ru/document.asp?ob_no=18591&)



финансового рынка, включая Центральный банк, хотя в общую реформу он может быть вовлечен позднее.

Все проекты регулирующих документов, конечно, должны проходить согласование с точки зрения их адекватности интересам секторов финансового рынка. В этом случае документы будут принимать глобальный характер, и возникнет возможность их унификации. Одновременно выработается унифицированная (в общезкономическом понимании) система отчетности. В результате можно будет говорить о создании структуры, которая, обобщая отчетность на уровне всего финансового рынка в целом, получит возможность проводить анализ развития каждого сектора сообразно общим задачам. При этом сохранятся уже существующие органы регулирования, которые концентрируются на собственных задачах. На данном этапе не потребуются значительных дополнительных бюджетных ассигнований, так как в основном будут использоваться уже имеющиеся структуры.

Следующим этапом, который по времени определяется степенью внедрения унификации законодательства и отчетности, будет период создания единого аналитического центра со специализированными органами технической обработки данных и проверки на местах.

На первом этапе за мегарегулятором финансового рынка должна быть закреплена правоприменительная функция (разрешение по видам деятельности и их дальнейший контроль). Правоустанавливающую функцию (принятие решений по законодательным актам) следует сохранить за Правительством в лице Минфина или Минэкономразвития.

Руководитель Федеральной службы страхового надзора И.В. Ломакин-Румянцев определил перспективы создания мегарегулятора в российских условиях следующим образом: «Большая часть стран мира движется в этом направлении. Думаю, что и Россия не избежит соблазна пойти по этому же пути. Путь разумный, но и тернистый. Двигаться в этом направлении нужно осторожно и иметь точную цель – получение полной информации обо всех аспектах дея-

тельности конкретного субъекта».<sup>14</sup> К примеру, отмечает он, можно проследить зависимость в ситуации со страховыми компаниями, когда страховщики предъявляют определенные требования к банкам, где хранят депозиты страховые компании, но требований к банкам, которые ведут их текущие счета, нет. Соответственно при возникновении проблем у банка следствием могут оказаться проблемы с выплатами и у страховщиков.

Для создания необходимого надзора за страховой деятельностью, банковской, рынком ценных бумаг, деятельностью инвестиционных компаний и т.д. необходим единый интегрированный финансовый контроль, являющийся действенным средством контроля за организацией действующей одновременно в различных секторах финансового рынка.

Первые попытки внедрения интегрированного финансового надзора и регулирования предпринимались в Швеции, Норвегии, Дании в 80-е годы прошлого столетия. Первая международная встреча представителей интегрированных агентств по финансовому надзору и регулированию состоялась в 1999 г. в Сиднее. В ней принимали участие представители Великобритании, Австралии, Канады, Кореи, Японии, Норвегии, Сингапура, Дании, Швеции.

Причиной создания нового органа, кроме уже упомянутой, является появление большого количества финансовых инструментов (инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, рынков ценных бумаг, а в дальнейшем и банковских учреждений), которые становятся общими для различных элементов финансовой системы. Являясь государственным органом, они, тем не менее, подотчетны правительству.

Доминирующей тенденцией западных рынков стало комбинированное предоставление банковских, страховых, консультационных и других услуг. В России также наблюдается такая тенденция.

Можно говорить о трех уровнях рыночного регулирования:

---

<sup>14</sup> Ломакин-Румянцев И.В. Шаг в сторону корректного бизнеса // Страховое дело. – 2006. – № 4. – С.7

- микрорегулирование – надзор за отдельными участниками рынка для обеспечения соблюдения правил предоставления услуг и защита клин-ентуры (в нашем случае – страхователей);
- регулирование рынка – решение вопросов конкуренции и обеспечения условий территориального и отраслевого покрытия;
- мегарегулирование – включение финансовых рынков в решение экономических задач.

Процесс создания единого государственного мегарегулятора, как уже отмечалось, должен пройти несколько этапов: организация совещательного органа из представителей функциональных регуляторов, создание единой информационной базы, выработка единых принципов надзора и регулирования, согласование массы технических вопросов на общегосударственном уровне.

В заключении диссертации даются обобщенные **выводы и предложения** по результатам исследования, содержание которых состоит в следующем.

Обоснована необходимость экономического и правового регулирования страховой и инвестиционной деятельности страховых организаций, совершенствования системы надзора за состоянием и тенденциями развития страхового рынка.

Главное содержание государственного регулирования должно быть направлено на усиление защиты интересов страхователей, во-первых, посредством механизма раннего предупреждения возможных банкротств страховых организаций с обязательной передачей их страхового портфеля надежным компаниям, а во-вторых, гарантирования возмещения ущерба страхователям при финансовой несостоятельности страховщиков за счет создания компенсационных централизованных фондов из средств всех страховщиков.

Для обеспечения защиты интересов страхователей и стабильности страхового рынка предлагаются меры по регулированию перестрахования, предусматривающие определение размера минимального собственного удержания компании-страховщика (по видам страхования) с ограничением предела пере-

страхования в одной компании, а в перспективе создание мощной общенациональной перестраховочной акционерной компании при обязательном перестраховании у нее части ответственности по договорам с повышенным риском.

В числе необходимой кардинальной меры обеспечения регулирования развития страхового рынка доказывается целесообразность его тесной увязки с регулированием сферы иных финансовых структур – инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, рынков ценных бумаг, а в дальнейшем и банковских учреждений. Это может быть обеспечено созданием единого регулятора (мегарегулятора) в системе органов государственного управления.

#### **Список работ, опубликованных по теме диссертации:**

1. Ромашкин А.В. Государственное регулирование страховой деятельности в США // Финансы. – 2005. – № 6. (0,35 п.л.),
2. Ромашкин А.В., Савинский С.П. Страховая отрасль КНР: история, настоящее и перспективы развития // Страховое дело. – 2005. – № 2, № 3. (авторских 0,5 п.л.),
3. Ромашкин А.В. Мегарегулятор и страховой рынок России // Финансы. – 2005. – № 11. (0,35 п.л.).

---

Изд. № 12-11-01

Объем

п.л. 112

Тираж 100

Заказ 618

Академия бюджета и казначейства

---

101990, Москва, Малый Златоустинский пер., 7.



